**Autonomía Indígena Y Democracia:  
El Problema de la Legitimidad y de la Eficacia**

Ernesto Velasco Sánchez\*

**Introducción**

En una de sus recientes visitas a México, Giovanni Sartori subrayó la importancia de diseñar instituciones que no sólo nos parecieran adecuadas en términos éticos o morales, sino sobre todo que funcionen adecuadamente. Con esta óptica me parece que debemos afrontar un tema de vital importancia para la viabilidad política del régimen político mexicano como es el de "la cuestión indígena". Nos encontramos en un momento en que, como dice Luis Villoro, "estamos viviendo un despertar de los pueblos indígenas en nuestro país y una conciencia de estos pueblos de que son sujetos de la historia y no sólo objeto de las propuestas para su mejora de los no indígenas". La rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional ha sido un factor fundamental de que el debate público en la actualidad se haya visto permeado de manera profunda por la discusión a cerca del reconocimiento del pluralismo cultural. El reto multiculturalista, es decir, "acomodar las diferencias étnicas y nacionales de manera estable y políticamente defendible", es la nota definitoria del debate actual. Sin embargo, una vez que se cosntruya un marco legal que se ajuste a los valores de defensa de la pluralidad sociocultural, aún quedaría la pregunta acerca de la efectividad de estos arreglos para resolver los problemas cotidianos de la población que se encuentre bajo su jurisdicción.

**Origen del problema**

La dinámica de formación del Estado mexicano tuvo como motores fuerzas específicas que dieron lugar a los patrones de exclusión cultural que han tenido como resultado el que son precisamente las poblaciones de origen indígena las más atrasadas tanto en términos de productividad como de bienestar de su población. En América Latina, este proceso se ha acentuado por dos características particulares del proceso de consolidación del Estado nación, a saber, la preocupación por el "carácter "incompleto" o "inauténtico" de la nación misma, dada la persistencia de grupos étnicos [y,] la búsqueda afanosa de las fórmulas que permitan "completar" o "integrar" a sociedades cuyo tejido es socio-culturalmente heterogéneo". Como es común, en México, la nación fue una creación del Estado, a partir de un nacionalismo que "es esencialmente la imposición general de una cultura desarrollada a una sociedad en que hasta entonces la mayoría, y en algunos casos la totalidad de la población se había regido por culturas primarias". De ahí que el desarrollo histórico haya sido excluyente desde su origen: "México fue constituido como Estado nacional a partir del proyecto de una minoría criolla que quiso constituir desde cero la Nación conforme al modelo... europeo". Se trata de construir una entidad nueva que homogeneizar y unifica a la totalidad de individuos que se encuentran en su seno.

Así, las instituciones que se crearon reflejan la posición ventajosa de ciertos grupos frente a otros, de manera que los grupos débiles, en este caso, los indígenas, son constreñidos por las reglas de la convivencia social que se instauran, particularmente después de la Revolución. Pero, al construir a tales grupos, las propias élites limitaron sus propias opciones políticas para el futuro, sin que ello eliminara el conflicto, sino, más bien, que se buscó la resolución de las disputas a partir de la eliminación de las diferencias. En el momento en que el proyecto de las élites cambió debido a las necesidades de ajuste económico y de cambio del modelo de desarrollo, tales limitaciones derivadas de elecciones institucionales del pasado generaron un desequilibrio entre las promesas del régimen y sus verdaderos resultados.

La violencia e inestabilidad que se generaron alrededor del problema indígena muestra el desface entre las formas de participación y movilización de los grupos indígenas y el marco institucional de relaciones entre éstos y el Estado: se han socavado las bases de organización y de autoridad, por lo que en la actualidad nos enfrentamos a un déficit tanto de legitimidad como de eficiencia de las reglas que normaban las relaciones entre los indígenas y el Estado. De todo lo anterior, es evidente la urgencia por redefinir el marco institucional para dar paso a una "política del reconocimiento" que resuelva la cuestión del derecho a la identidad de los pueblos indígenas.

**Los derechos de los pueblos indígenas**

La tendencia a la homogeneización social parte en muchos sentidos de las bases político-filosóficas sobre las que se han construido muchas de las sociedades modernas, específicamente, las que se refieren a la democracia liberal. La influencia fundamental a este respecto se debe al pensamiento de Rosseau, quién consideraba a la igualdad como un componente fundamental de la libertad. De su concepción sobre la reciprocidad surge la idea de que todos formamos parte de un "yo común", realización efectiva de la emancipación humana.

En Rosseau, tres cosas parecen inseparables: libertad (no dominación), ausencia de roles diferenciados, y un propósito común muy compacto. Todos debemos depender de la voluntad general para que no surjan formas bilaterales de dependencia.

La voluntad general *rousseonina* es única y niega la posibilidad de reconocimiento de diversidad: quién no concuerda con lo expresado por la mayoría simplemente está equivocado y es deber de esa voluntad obligarlo a ser libre. La lucha de los pueblos indígenas trata de refutar esta visión, dando a entender que en una sociedad heterogénea hay muchas "voluntades" y que estas no sólo merecen respeto, sino que debe establecer los medios para garantizar su supervivencia; esto es, se exige reconocer que:

[Una] sociedad con poderosas metas colectivas puede ser liberal siempre que también sea capaz de respetar la diversidad, especialmente al tratar a aquellos que no comparten sus metas comunes, y siempre que pueda ofrecer salvaguardias adecuadas para los derechos fundamentales.

En general, las culturas que han sufrido un proceso de incorporación en culturas mayoritarias han expresado el deseo de mantenerse como sociedades distintas por medio de la demanda de distintas formas de autonomía, que se concibe como una vía para garantizar su supervivencia. En el caso de México, la lucha por el reconocimiento de los pueblos indígenas se ha reforzado conforme se consolidó su identidad étnica, se definieron mejor las formas de acción de sus grupos así como sus objetivos, separándose de las demandas comunes de los grupos agrarios. En un primer momento, los grupos indígenas luchaban por tierra y por respeto a sus recursos naturales. La demanda de autonomía se incorporó gradualmente, aunque en un principio fuera muy vaga y en ocasiones se refiriere de manera exclusiva al derecho a decidir por ellas mismas sobre cuestiones muy concretas. En las décadas de 1970 y 1980, tal demanda significaba para algunas organizaciones el derecho al autogobierno dentro de las estructuras existentes. Sin embargo, en otros casos el reclamo era más racial: el Consejo de Pueblos de Guerrero propuso la creación de una República Mixteca. Otras organizaciones comprendían autonomía en un sentido más económico o hacían énfasis en la necesidad de promover proyectos de autogestión comunitaria, con el objeto de aprovechar sus propias fuerzas para trasformar la situación desventajosa que vivían sus pueblos.

Para fines de la década pasada, la aparición de organizaciones indígenas politizadas conllevó la idea de que la solución a los problemas indígenas pasaba por la transformación del Estado y por replantear del pacto social. Sin embargo, no fue sino hasta la aparición en la escena nacional del EZLN ha la cuestión de la autonomía ha entrado como un tema de debate urgente en el país.

Pero, ¿qué es autonomía?. Dado que, según lo reflejan los Acuerdos de Larráinzar, autonomía no se entiende como soberanía, este concepto parece adoptar más bien el sentido un "derecho a negociar, con el Estado mexicano --al cuál se obedece y al cual se está dispuesto a pertenecer-- funciones, facultades, derechos, que sean propios" de cada pueblo indígena. Así, la autonomía se expresa hacia afuera en un derecho negativo en lo referente a la interferencia del Estado en las decisiones sobre cómo se define el modo de vida dentro de las comunidades y, hacia adentro, en cuatro tipos de derechos:

1. Derechos políticos: el derecho a elegir a sus autoridades con arreglo a su propia concepción de "democracia";
2. Derechos sociales: respeto y reconocimiento de sus instituciones propias, lo que incluye el trato de sus culturas dentro del mismo régimen que se le ha otorgado a la mestizo-criolla.
3. Derechos económicos: trasferencia de recursos y, sobre todo, participación de las comunidades en los proyectos de desarrollo.
4. Derechos jurídicos: reconocimiento de sus normas de derecho consuetudinario por el orden legal general.

Sólo a partir de tales derechos es que la autonomía puede tomar forma práctica en la realidad. El éxito de las instituciones que se establezcan sobre tales principios dependerá de su inserción dentro del sistema político democrático y de la respuesta que la población tenga ante su instauración y consolidación. En términos de políticas públicas, la autonomía se traduciría no en responsabilidades diferentes para con estos grupos, sino en la entrega de resultados que se adapten a la definición particular de "calidad" de los bienes y servicios públicos que estas comunidades adopten.

**Autonomía, legitimidad y eficacia**

A diferencia de otro tipo de instituciones, que se limitan a establecer las reglas de interacción entre diferentes actores sociales, de los gobiernos se espera que realicen o produzcan cosas (en general, bienes y servicios), es decir, que brinden ciertos resultados y no sólo decidan cosas. Así, el desempeño de un gobierno bajo un sistema político democrático se puede definir como la relación que separa las demandas sociales y la implementación de políticas, mediada por la interacción política, el proceso de gobierno y la elección de políticas. Una institución democrática de gobierno de alto grado de desempeño debe ser, al mismo tiempo, sensible a las demandas de la población y efectiva en la administración de recursos escasos disponibles para atender esas demandas.

La introducción de formas de autonomía es una necesidad, en tanto se trata de institucionalizar una demanda violenta y reactiva, trasformándola en una institucional y propositiva. En el fondo el tema subyacente es la gobernabilidad del sistema, es decir, "el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables a la acción de gobierno o intrínsecas a éste". Sin embargo, para que un régimen político mantenga de manera prolongada su propia existencia, debe contar con la confianza de su sociedad, la que depende en alguna medida de los beneficios que la población recibe del gobierno y su aparato burocrático. Así, la legitimidad se refiere al componente valorativo de la percepción que de las instituciones tiene la gente, es decir, si se las considera justas y apropiadas. Por otra parte, la efectividad es primordialmente instrumental y orientada a los resultados de la acción de gobierno. La capacidad de gobierno depende del delicado equilibrio entre estos dos elementos.

Dado la estructura constitucional de gobierno en México, serán los municipios las instancias en que la autonomía, en gran medida, adquirirá cuerpo (por ejemplo, la iniciativa de reformas al artículo 4 de la Constitución incluye la remunicipalización de las áreas con población indígena). El componente de legitimidad de los nuevos municipios autónomos sólo podrá resultar de marco normativo que se construya sobre la base de la negociación con los sujetos interesados, algo complejo de por sí. Yo me centro, sin embargo, el componente de eficacia que se requerirá para considerar la instauración de las instituciones autónomas como exitosa. En primer lugar, tal componente depende de que exista capacidad por parte de los nuevos gobiernos indígenas para gestionar las facultades y áreas de política que se les otorguen. En esta dirección, la necesidad de un cuerpo municipal capacitado es fundamental, tanto para que los ayuntamientos sean capaces de gestionar sus políticas locales de manera adecuada, como para relacionarse en términos de mayor igualdad y comprensión con los funcionarios de otros estratos de gobierno, que provienen de una cultura diferente. Esto nos lleva a la necesidad de la gestión "intercutural" de las políticas.

Quizás más importante, las nuevas relaciones deben basarse en un cambio en el número de actividades o interacciones que tienen lugar entre las unidades de gobierno de todo tipo y los municipios, para que la autonomía no termine por significar el aislamiento y su marginación de los circuitos de decisión económica, política y social del país. Esto adquiere su dimensión cuando se tiene en cuenta que "la capacidad de las unidades individualizadas de adopción de decisiones para alcanzar sus objetivos depende no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las que realicen las demás".

En este contexto, es de esperarse una "competencia por competencias", como la llama Mauricio Merino, es decir, un debate intenso sobre las áreas de política y gestión que serán otorgadas a las nuevas unidades políticas "autónomas": ¿qué papel deben jugar en el diseño de los planes y programas estatales y federales?, ¿en qué medida deben participar en su implementación?, etc. Para que los nuevos gobiernos indígenas entren a esta discusión desde una posición de mayor fortaleza, de manera que se pueda revertir la debilidad histórica del gobierno local, será importante recurrir a su capacidad de asociación con otros municipios indígenas. Así, podrían crear arena política de todos (los gobiernos autónomos) contra uno (la federación), con más probabilidad de obtener ganancias. El enemigo principal, sin embargo, continuará siendo el gobierno estatal, por lo que es de esperarse identificación de las localidades con la federación.

Resulta fundamental, en este sentido, la capacidad de las entidades "autónomas" para crear redes, es decir, para apoyarse en las potencialidades asociativas, de discusión, de cooperación y gestión de las comunidades y sus organzaciones. Es decir, se debe aprovechar el capital social existente de manera que sea posible:

a) Implementar políticas y acciones de larga duración;

b) Contar con mejor información a cerca de los problemas que enfrentan colectivamente; y

c) Allegarse una base social de apoyo que les permita enfrentarse efectivamente a otros órdenes de gobierno o sectores sociales, en busca de promover sus intereses.

En el caso de Chiapas, el conflicto a promovido la participación e involucramiento en cuestiones políticas por parte de la población debido su necesidad de supervivencia. Habría que aprovechar las nuevas formas de organización y la concientización para lograr los objetivos de política que se planten las autoridades de las comunidades autónomas. Para esto es necesario que los gobiernos autónomos sean pragmáticos, no ideológicos, de manera que logren obtener lo más posible de una situación institucional desfavorable: deben estar dispuestos a establecer alianzas amplias con diversos sectores y agrupaciones, que sean capaces de remontar las divisiones políticas o de interés coyuntural.

El proceso de consolidación de las autonomías no será nada fácil y seguramente avanzará de modo gradual. Pero es fundamental, debido a que el cambio en la normatividad no garantiza efectividad de la autonomía ni su supervivencia en el tiempo, es decir, que se evite entrar en un nuevo círculo centralizador de las decisiones de las comunidades indígenas.

Las nuevas instancias autónomas enfrentarán dos conjuntos de riesgos que es fundamental considerar. Por un lado, existe el peligro de que sean incapaces de brindar soluciones a los graves problemas estructurales que han sumido en la marginación y la pobreza a los indígenas del país. La causa puede ser la falta de capacidades para ser gobiernos eficaces. Por el otro, que la autonomía termine por pervertir su sentido, ya sea por el aislamiento al que pueden ser sometidas por parte del resto de los niveles de gobierno y de otros sectores de la sociedad o, que debido justamente a la debilidad de las nuevas instancias autónomas, se reproduzca un proceso típico en México en que las atribuciones descentralizadas terminen siendo ejercidas por autoridades de otras instancias de gobierno, sustituyendo a las autoridades locales. Es decir, que se repita lo que Merino llama el proceso de (des)centralización.

**Conclusión**

Quisiera retomar la idea con la que se iniciaron estas líneas, es decir, hay que diseñar instituciones que funcionen y no sólo sean "estéticamente" agradables o moralmente encomiables. Es por esta razón que considero que el proceso de creación de autonomías efectivas requiere liderazgo político, pragmático y profesional, que tenga capacidad de convocatoria y de negociación. Se necesitan habilidades de gestión intergubernamental para promover cooperación entre niveles de gobierno y entre funcionarios de diferentes culturas. En el futuro, la autonomía dependerá de la capacidad de gobierno que los pueblos indígenas desarrollen, de manera que logren abrirse espacios de decisión auténticamente independientes que permitan mejorar niveles de vida de los habitantes de sus comunidades, bajo su propia definición del "bien público".

Si los nuevos gobiernos autónomos no son capaces de satisfacer las expectativas que han creado, puede ocurrir que se cuestione la propia legitimidad del arreglo autonómico, lo que acarrearía problemas de dimensión incalculable, en la medida en que volver atrás supondría graves riesgos. Estos problemas no podrán resolverse a menos que se consolide una nueva institucionalidad (es decir, cómo se traducen las normas formales en relaciones cotidianas entre los actores fundamentales) que permita un acceso adecuado de los ciudadanos a la esfera de gobierno y que, al mismo tiempo, genere soluciones efectivas (no sólo discusión y debate), en tanto un buen gobierno es aquél que tiene la capacidad para dirigir a la sociedad al tiempo que procesa las demandas de los gobernados. En corto, la aprobación de las modificaciones al marco legal vigente es simplemente un primer paso.

http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa6/autonomiaindigenaydemocracia.html